

A FÖLDFORGALMI TÖRVÉNY A GYAKORLATBAN – AVAGY AZ UTOLSÓ ÖT OLDAL

Hegyes Péter
adjunktus

Szegedi Tudományegyetem

Magyarország a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.) jogalkotói elfogadásával teljesítette azt az uniós jogi kötelezettségét, miszerint – a Csatlakozási Okmány X. mellékletének 3. pontjában rögzített és egy alkalommal meghosszabbított moratórium¹ időszakának lejártát követően – lehetővé tette az alapvető uniós jogi alapelvek,² elsősorban a tőke szabad áramlásának érvényesülését a termőföldek tulajdonszerzése tekintetében is. Az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján sarkalatos törvény immáron azonos feltételekkel szabályozza valamennyi, akár magyar, akár más tagállami állampolgár esetében a földtulajdon megszerzésének lehetőségét. A jogszabály nagyszámú, a korábbi földtörvényhez³ képest új jogintézményt vezetett be, illetőleg egyes, az előző szabályozásban is már megjelenő jogintézményt módosított. És ahogy mondani szokás, a „puding próbája az evés”, így az egyes jogszabályok koherenciája is alapvetően a joggyakorlat alapján ismerhető, ítéltető meg. Jelen tanulmányban az Fftv. tekintetében közzétett bírósági határozatokon keresztül mutatok be néhány jelentősebb jogintézményt, illetőleg kapcsolódó jogalkalmazói kérdést.

1. A földszerzési maximum túllépése

Az Fftv. a korábbi szabályozáshoz képest szélesebb körben rögzíti a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó korlátokat. Az irányadó jogintézmények egy része a földszerző személyéhez kapcsolódik:⁴ belföldi vagy

¹ KURUCZ Mihály: *Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről*. http://www.vmtt.org.rs/mtn2014/120_172_Kurucz.pdf. 128. (2017.01.14.)

² SZILÁGYI János Ede: *Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében*. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni K., Miskolc, 2010. 269-270.

³ 1994. évi LV. törvény a termőföldről

⁴ Holló Klaudia megfogalmazásában „Földforgalmi tv. a föld tulajdona és használata körében szerzőképes-séggel rendelkezőket más ismérv alapján „szűri” meg.” – lásd: HOLLÓ Klaudia: *Gondolatok a Földforgalmi törvényről*. http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_029-037.pdf. 30. (2017.01.04.)

tagállami állampolgárság megléte; földműves⁵ minősítés; közeli hozzátartozói jogviszony.⁶ A földtulajdonszerzés korlátjaiként érvényesülnek a kötelező jellegű, jövőbe mutató vállalkások, miszerint a szerző fél a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződésben, illetve teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozatban vállalja, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének, továbbá vállalja, hogy a földet a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig más célra nem hasznosítja.⁷ További korlátok: földhasználati díjtartozás hiánya; a szerzési korlátozások megkerülésére irányuló jogügylet szerzést megelőző 5 évben történt megállapításának hiánya; mennyiségi korlátok; ex lege elővásárlási jogok; alaki jogi előírások; hatósági engedélyezési eljárás.

A mennyiségi korlátokat tekintve megkülönböztetünk tulajdon és birtokmaximumot. A természetes személyekre irányadó szabályok alapján belföldi természetes személy és tagállami állampolgár főszabály szerint akkor szerezheti meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokában álló föld területnagysága a megszerezni kívánt föld területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt.⁸ Kivételt jelentenek a földművesek, a közeli hozzátartozók, valamint a rekreációs célú⁹ földszerzők, akik az Fftv. 16. § (1) bekezdésében foglaltakra tekintettel a föld tulajdonjogát – a már tulajdonában és a hasznélvezetében lévő föld területnagyságának a beszámításával – 300 hektár mértékig szerezhetik meg (földszerzési maximum). A közeli hozzátartozók, illetve a rekreációs célú földszerzők tekintetében a 300 hektár egyúttal birtokmaximumot is jelent, míg a földművesek esetében a birtokmaximum elválna a földszerzési maximumtól azzal, hogy földműves főszabály szerint a föld birtokát – a már birtokában lévő föld területnagyságának a beszámításával – legfeljebb 1200 hektár mértékig szerezheti meg.¹⁰

Az Fftv. 16. § (1) bekezdésében meghatározott földszerzési maximum túllépésének lehetőségét két jogszabályhely rögzíti. A földszerzési maximum egyrészt átléphető a részarány-tulajdon megszerzésére vonatkozó speciális rendelkezések alapján,¹¹ másrészt az Fftv.

⁵ A földműves minősítés feltételeit az Fftv. 5. § 7. pontja határozza meg. Alapvetően a földműves státusz megszerzéséhez magyarországi nyilvántartásba vétel, agrárszakirányú végzettség vagy ennek hiányában meghatározott mértékű mezőgazdasági gyakorlat megléte szükséges.

⁶ A felsorolt korlátok a természetes személyek tekintetében irányadók. A jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet közül szűk kör szerezhethet csak termőföld tulajdont: magyar állam; bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye; jelzálog-hitelintézet; a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat (Fftv. 11. § (1)-(2) bek.)

⁷ Fftv. 13. § (1) bek. A kötelezettségvállalások nem vonatkoznak a közeli hozzátartozó és a jogi személyek tulajdonszerzésére, továbbá az Fftv. 17. §-ában meghatározott esetekre. Egyes feltételek főszabály szerint érvényesülnek, a kivételeket az Fftv. 13. § (2)-(3) bekezdései határozzák meg. Az Fftv. 13. § (4) bekezdése további kötelezettségvállalást rögzít arra az esetre, ha a megszerzendő termőföld harmadik személy használatában van.

⁸ Fftv. 10. § (2) bek.

⁹ A földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy vagy tagállami állampolgár által a települési önkormányzat, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat (a továbbiakban együtt: települési önkormányzat) tulajdonában álló és határozattal ilyen célú megszerzésre kijelölt, legfeljebb 1 hektár területnagyságú föld megszerzése abból a célból, hogy a szerző fél a földet a saját, valamint az együttes családtagjai szükségleteit meg nem haladó mértékben használja és szedje annak hasznait - Fftv. 5. § 22a. pontja

¹⁰ Fftv. 16. § (2) bek. A főszabály alóli kivételként megjelenő kedvezményes birtokmaximum mértékét az Fftv. 16. § (3) bekezdés rögzíti.

¹¹ Fftv. 16. § (4) bek. - A részarány-tulajdon megszerzése esetében az (1) bekezdésben foglalt földszerzési maximumot azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a szerző fél tulajdonában és hasznélvezetében álló földterület

17. §-ában meghatározott földszerzési esetekben. Ez utóbbi esetek – a korábbi földtörvényhez hasonlóan – gyakorlatilag a visszaható hatály tilalmának érvényre juttatásai figyelemmel arra, hogy a jogszabályhely az Fftv. hatályba lépését (2014. május 01.) megelőzően már tulajdonban volt földek tekintetében állapít meg túllépési lehetőséget. A szabályozott tényállások a következők: a) föld kisajátítása folytán kapott kártalanítás összegéből vásárolt, b) földön fennálló közös tulajdon megszüntetése során a tulajdonostárs tulajdoni hányadának megfelelő mértékű, illetve c) földön fennálló házastársi vagyontörség megszüntetésével a volt házastársak tulajdonába kerülő föld területnagysága.

A vizsgált jogszabályhely kapcsán a jogértelmezési problémát az jelenti, hogy a rendelkezés kifejezetten hivatkozik az Fftv. 16. § (1) bekezdésére, így látszólag a túllépési lehetőség kizárólag az ott meghatározott alanyi kör tekintetében érvényesül. Ezzel kapcsolatosan mondta ki a Kúria, hogy az Fftv. 17. §-ában a 16. § (1) bekezdésére való utalásnak a földszerzési maximum szempontjából van jelentősége, és nem a földszerző személyt illetően.¹² Ennek megfelelően tehát a nem földműves magánszemélyek is túlléphetik az Fftv. 17. §-ában meghatározott földterületek mértékével az Fftv. 10. § (2) bekezdésében meghatározott birtokméretet.

2. Elfogadó nyilatkozat tartalma

A jogalkotó a birtokpolitikai preferenciák érvényre juttatásának egyik eszközeként határozta meg¹³ az elővásárlási jog intézményét. Ennek megfelelően – az előző törvényhez hasonlóan – kötelezően alkalmazandó, ex lege elővásárlási jogot alapít az Fftv. a 18. § (1)-(3) bekezdésben meghatározott alanyi kör számára.

Az elővásárlási jogával élni kívánó személy az Fftv. által előírt alaki és anyagi jogi feltételeknek megfelelő elfogadó nyilatkozat benyújtására köteles. A formai követelményt tekintve a nyilatkozatot legalább teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni.¹⁴ Az elfogadó nyilatkozat kötelező tartalmi elemei: (1) a jogosult törvényben meghatározott adatai,¹⁵ (2) az elővásárlási jogosultság jogalapjának megjelölése, (3) amennyiben a jogalap törvényen alapul úgy a jogszabály megjelölése, (4) a jogszabályi rangsor és ranghely meghatározás, (5) a földtulajdonszerző tekintetében előírt kötelezettségvállalások és nyilatkozatok, (6) célhoz kötötten¹⁶ gyakorolható elővásárlási jogok esetében a cél megjelölése.¹⁷

hektárban kifejezett térmértéke mennyiségének hússzorosa, valamint a már tulajdonában álló és megszerzésre kerülő részarány-tulajdon összesített aránykorona értéke mennyiségének együttes összege legfeljebb 6000 lehet.

¹² Kúria Kfv.II.37.294/2015/5. számú határozata

¹³ 2013. évi CXXII. törvény indokolása 18-20. §-hoz

¹⁴ Fftv. 21. § (5) bek.

¹⁵ Fftv. 18. § alapján alkalmazandó 13. § (1)-(2) bek.

¹⁶ Célhoz kötött elővásárlási jogok: (a) az államot megillető elővásárlási jog figyelemmel arra, hogy az kizárólag a Nemzeti Földalapról szóló törvényben meghatározott földbirtok-politikai irányelvek érvényesítése céljából, valamint közfoglalkoztatás, illetve más közérdekű cél megvalósítása érdekében gyakorolható; (b) az állattartótelep üzemeltetőjét megillető elővásárlási jog, amely kizárólag állattartáshoz szükséges takarmány-előállítás biztosítása céljából gyakorolható; (c) földrajzi árujelzéssel, továbbá eredetmegjelöléssel ellátott termék előállítás és feldolgozása, vagy ökológiai gazdálkodás folytatása céljából szabályozott elővásárlási jog.

¹⁷ Fftv. 21. § (5)-(7) bek.

Az elővásárlásra jogosult az adás-vételi szerződés közlésétől, azaz a szerződésnek a föld fekvése szerinti település polgármesteri hivatalának hirdetőtábláján történő kifüggesztését követő naptól – 60 napos jogvesztő határidőn belül – tehet az adás-vételi szerződésre elfogadó, vagy az elővásárlási jogáról lemondó jognyilatkozatot.¹⁸

A joggyakorlásra irányuló nyilatkozattal kapcsolatosan a vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg, hogy az elfogadásnak milyen konkrét tartalmi elemeket kell magában foglalnia, azaz, hogy elegendő-e az egyszerű elfogadásra irányuló nyilatkozat vagy a nyilatkozatban szükséges-e rögzíteni az adás-vételi szerződés valamely kikötését. Eltérő rendelkezés hiányában bármilyen jellegű elfogadó nyilatkozat megfelelő abban az esetben, ha az tartalma alapján sem negatív, sem pozitív irányba nem tér el az adás-vételi szerződés rendelkezéseitől. Ez utóbbi ex jure a Kúria Kfv.II.37.696/2015/6. számú határozatából¹⁹ vezethető le, amely egy előhaszonbérleti jog gyakorlásával kapcsolatos jogesetben kimondta, hogy a vizsgált alakító jog érvényesítésekor nem alkalmazható a „többen a kevesebb elve”, ugyanis lényeges kérdésben eltérő tartalmú elfogadó nyilatkozatot – még ha az az eredeti feltételnél kedvezőbb is – új ajánlatnak kellett tekinteni a Ptk. 6:67. § (1) bekezdése²⁰ értelmében. A Kúria az új szabályozás kapcsán is hivatkozik a 2/2009. (VI. 24.) PK vélemény 7. pontjára, miszerint az elővásárlásra jogosultnak a vele közölt vételi ajánlatot teljes terjedelmében, feltételek nélkül kell elfogadnia.

Érdemes a fentiekén túl megjegyezni, hogy a teljes és feltétel nélküli elfogadó nyilatkozat az Fftv.-ben előírt kötelezettségvállaló nyilatkozatokra nem terjed ki, azokat a joggyakorlónak minden esetben magának kell megtennie.²¹

3. A tulajdonostársak elővásárlási pozíciójáról

A közös tulajdonban lévő földeket érintő adás-vétel esetén külön vizsgálatot tesz szükségessé a tulajdonostársak joghelyzete az elővásárlási jog intézményéhez kapcsolódóan. A tulajdonostársakra irányadó főbb jogszabályi rendelkezéseket az alábbiak szerint foglalhatjuk össze.

A Ptk. 5:81. § (1) és (4) bekezdései szerint:

„(1) A tulajdonostárs tulajdoni hányadára a többi tulajdonostársat harmadik személlyel szemben elővásárlási, előbérleti és előhaszonbérleti jog illeti meg.

(4) A külön jogszabályban biztosított elővásárlási jog megelőzi a tulajdonostársat e törvény alapján megillető elővásárlási jogot.”

Az Fftv. 18. § (3) bekezdése szerint:

„A közös tulajdonban álló föld esetében a tulajdonostárs tulajdoni hányadának harmadik személy javára történő eladása esetében az (1) bekezdés b)–e) pontjában, valamint a (2) bekezdésben meghatározott földműveseket – az elővásárlásra jogosultak sorrendjében – megelőzi a földműves tulajdonostárs.”

¹⁸ Fftv. 21. § (3) bek.

¹⁹ Közzétéve BH2016. 347 számon

²⁰ Ptk. 6:67. § (1) bekezdés: Az ajánlattól lényeges kérdésben eltérő tartalmú elfogadást új ajánlatnak kell tekinteni.

²¹ Kúria Kfv.III.37.368/2015/8. számú határozata

Az Fftv. 20. § b) pontja szerint:

„Elővásárlási jog nem áll fenn

b) a tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adás-vétel esetén.”

A hivatkozott jogszabályhelyek alkalmazásával kapcsolatosan számos jogvita, eltérő jogértelmezés alakult ki a gyakorlatban.

Az Fftv. 18. § (3) bekezdése tekintetében jelentős problémaként jelentkezett, hogy a rendelkezés szó szerinti értelmezése szerint a földműves tulajdonostársakat kizárólag abban az esetben illeti meg az államot követő ranghelyen elfoglalt elővásárlási jog, amennyiben a tulajdonostárs tulajdoni hányadának eladása harmadik személy részére történik. Megfordítva, nem áll fenn az Fftv. szerint elővásárlási joga a földműves tulajdonostársaknak, ha az érintett tulajdoni hányad vevője valamelyik tulajdonostárs.

Joggal feltételezték a jogalkalmazók, hogy az Fftv. 18. § (3) bekezdés szerinti megfogalmazás abból vezethető le, hogy a tulajdonostársak közötti adás-vétel esetében az Fftv. 20. § b) pontja szerinti kivételi kör érvényesül és erre tekintettel szükség kizárólag a harmadik személyek részére történő értékesítés esetének speciális szabályozása. Ennek a jogértelmezésnek a központi eleme, hogy az Fftv. 20. § b) pontja nem kizárólag az abszolút, hanem a relatív közös tulajdon megszüntetések esetén is alkalmazandó, alkalmazható.

Az Fftv. érintett rendelkezéseinek hatályba lépését követő bírói gyakorlatot vizsgálva megállapítható, hogy egyes bíróságok a kifejtett jogértelmezést követve hoztak ítéletet a kivételi kör érvényesítése kapcsán.²² A jogvitával kapcsolatosan végül a Kúria több ítéletében²³ és következetesen kifejtette véglegesnek tekinthető álláspontját, miszerint a közös tulajdon megszűnésének az Fftv. 20. § b) pontja alapján az tekinthető, amikor az adott ingatlanon fennálló közös tulajdon teljesen megszűnik, azaz az ingatlannak egyetlen tulajdonosa lesz. Amennyiben a közös tulajdon nem szűnik meg teljes egészében, úgy a kivételi kör nem alkalmazható, szükség van az elővásárlásra jogosultakkal való közlésre és a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyására.²⁴ A földműves tulajdonostársak - amennyiben az ajánlat egy tulajdonostárról érkezik - az Fftv. 18. § (1) bekezdésben felsorolt elővásárlási rangsorban elfoglalt helyük, ennek hiányában a Ptk 5:81. § (1) bekezdése alapján az elővásárlásra jogosultakat követő sorrendben jogosultak az elővásárlási jog gyakorlására.

4. A helyi földbizottság (agrárkamara) kereshetőségi joga

A jogalkotó a mező- és erdőgazdasági földek adás-vételének hatósági engedélyezési eljárásának kereti között iktatta be az ún. helyi földbizottságok²⁵ értékelési eljárását, amely

²² Lásd például a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.31.392/2014/5. számú döntését.

²³ Kfv.III.37.232/2015/7.; Kfv.II.37.471/2015/5.; Kfv.III.37.079/2015/8.; Kfv.III.37.232/2015/7.; Kfv.III.37.349/2015/5.

²⁴ Tehát ebben az esetben az Fftv. 36. § (1) bekezdés e) pontja szerinti kivételi kör sem alkalmazandó, amely alapján nem kell az adás-vételi szerződés érvényességéhez a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása a tulajdonostársak közötti tulajdonjog átruházáshoz, ha ezzel a közös tulajdon megszüntetésére kerül sor.

²⁵ A helyi földbizottság fogalmát az Fftv. 68. § (1)-(2) bekezdése rögzíti a következők szerint: „(1) A települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenként helyi gazdálkodói közösséget alkotnak.

alapján a földbizottságok állásfoglalás kiadására kötelesek. Megjegyzendő, hogy a helyi földbizottságok feladatkörét a 2013. évi CCXII. törvény 103. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara föld fekvése szerint illetékes területi szervei²⁶ látják el.

Az Fftv. rendelkezései alapján a helyi földbizottságok az értékelést a mezőgazdasági igazgatási szerv érvényességi és hatályosulási vizsgálatát²⁷ követően végzik el. A szerződés értékelésének nem kizárólagos szempontjai: a tulajdonszerzési korlátozások megkerülése, a felek titkos fenntartásai, a jogszabály megkerülése, a visszaélésszerű joggyakorlás, a gazdasági szükséglet nélküli és felhalmozási célú tulajdonszerzés, valamint az értékarányosság vizsgálata.²⁸

Az értékelés alapján a földbizottság valamennyi vevői pozícióban megjelenni kívánó személlyel kapcsolatosan állásfoglalást bocsát ki, amely támogató vagy nem támogató tartalmú lehet. A helyi földbizottság állásfoglalását a települési önkormányzat jegyzője annak kézhezvételét követő 3 napon belül a települési önkormányzat polgármesteri hivatala, illetve közös önkormányzati hivatal esetében a közös önkormányzati hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti, amely időtartam alatt az állásfoglalás ellen kifogás nyújtható be a települési önkormányzat képviselő-testületénél.²⁹ A helyi földbizottságokra vonatkozó egyes jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességéről döntő 17/2015. (VI. 5.) AB határozat alapján a közlési kötelezettség teljesítése során a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak³⁰ közül a név szerint ismertekkel közli a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.

Kifogás benyújtása esetén a képviselő-testület a helyi földbizottság értékelési eljárását vizsgálja abból a szempontból, hogy az megfelelt-e az Fftv. 23-25. §-ainak. Amennyiben nem, úgy megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ellenkező esetben a kifogást elutasítja.³¹ A képviselő-testület döntésével szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye. Ehhez kapcsolódik a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, 12. K. 27.292/2015. számú, elvi jelentőségű határozata, amelyben a bíróság kimondta, hogy a földbizottság a szerződés-jóváhagyási eljárásban hozott állásfoglalása tekintetében keresetösségi joggal nem rendelkezik.³² A bíróság a döntését az Alkotmánybíróság korábban hivatkozott 17/2015. (VI. 5.) AB határozatának azon minősítésére alapozta, miszerint a helyi földbizottság az egyes adásvételi szerződések tekintetében a saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlásra jogosultak) képviselőjében jár el, erre figyelemmel pedig nem állapítható meg közvetlen érintettség, így saját állásfoglalását érintően perindítási joga nincs, a határozat jogát vagy kötelezettségét nem érinti.

(2) *A helyi gazdálkodói közösség képviselői szerve a közösség tagjai által megválasztott helyi földbizottság. A helyi földbizottság a település közigazgatási területéhez tartozó földek mértékének arányában legalább 3, legfeljebb 9 főből áll.*”

²⁶ Megyei Igazgatóságok

²⁷ Fftv. 23. § (1) bek.

²⁸ Fftv. 24. § (2) bek. Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról. JeMa Jogesetek Magyarázata 2015/3. VI. évfolyam 3. szám, 2015. 18.

²⁹ Fftv. 103/A. § (1) bek. és Fftv. 68. § (5) bek.

³⁰ Kifogás benyújtására jogosult az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult.

³¹ Fftv. 103/A. § (2) bek.

³² EBD2016. K.21.